

# Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

## Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y  
Octavio Sotomayor (Editores)



San José, Costa Rica | 2015



## VIII. CUBA:

¿Fin de la marginalización  
histórica de las agriculturas  
familiares?



Jacques Marzin<sup>104</sup>, Teodoro López Betancourt<sup>105</sup>,  
Nelvis Almaguer Pérez<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Investigador Cirad ART-Dév, Montpellier, Francia.

<sup>105</sup> Profesor asociado de la Universidad Agraria de La Habana, Cuba.

<sup>106</sup> Profesor de la Universidad de Holguín, miembro del Centro de Estudios de Agroecosistemas Áridos, Cuba.

## A. Introducción

La larga historia agraria cubana a partir de la colonización española parecía conducir inexorablemente a la extinción de la agricultura familiar<sup>107</sup>. En los últimos cincuenta años, sin embargo, ella ha mostrado dos veces un pico demográfico, ligado a múltiples factores. A principios de los años sesenta, las dos leyes de reforma agraria cambiaron fuertemente el paisaje de la agricultura cubana, transformando parte del latifundio en fincas campesinas. En los años noventa, el derrumbe del bloque soviético obligó a Cuba a diversificar la producción agropecuaria, a fin de lograr una mayor autonomía alimentaria, y a desarrollar la agricultura urbana, que se basó en gran medida en los conocimientos de la agricultura campesina a través de un proceso productivo que requería muy pocos recursos energéticos o financieros. La agricultura campesina, que se había adaptado a tales condiciones durante los años setenta y ochenta, demostró su eficiencia y su atracción, gracias al carácter provisionalmente atractivo de su remuneración del trabajo, que compensaba las condiciones de vida a veces más difíciles en las zonas rurales. El sector agrícola privado<sup>108</sup>, organizado en gran parte bajo las formas de cooperativas de producción, desempeña hoy un papel clave en el suministro de alimentos a la población cubana. Con el 25% de la superficie agrícola útil (SAU), ella produce el 57% de la dieta (Nova González, 2011a). Esta es la razón por la que a menudo se cita a la agricultura campesina como una clave para el desarrollo económico y social en Cuba, y es objeto de reformas sucesivas en Cuba desde el inicio

de los años noventa y del “periodo especial en tiempo de paz”.

El contexto económico de Cuba es específico, y 20 años después de la desaparición de la Unión Soviética y del campo socialista, Cuba se encuentra todavía en el proceso de recuperación económica. La reorientación geográfica de su inserción en la economía global (del campo socialista hacia los socios latinoamericanos) es radical, así como el cambio de especialización económica (el turismo y los servicios están reemplazando gradualmente a la exportación de productos agrícolas), o la evolución de sus alianzas (Venezuela ha reemplazado a la Unión Soviética en el pago de una renta geoestratégica). La población cubana es estable, pero en rápido envejecimiento, y las reformas económicas que reducen el empleo estatal tienden a elevar la tasa de desempleo, mientras que las condiciones de integración en la economía mundial, incluso el persistente bloqueo económico de los Estados Unidos, siguen siendo críticas.

En este contexto, la agricultura desempeña un papel importante. Por un lado, la balanza comercial agrícola se ha deteriorado profundamente: Cuba importa EUR1500 millones en alimentos al año. Además, los precios libres de los alimentos en los agromercados siguen siendo altos para el consumidor cubano. Su control es un reto político permanente para el gobierno. Por último, el sector privado es más productivo que el sector estatal agropecuario, con los consiguientes problemas en términos del aumento de las desigualdades, tanto entre productores privados como entre ciertos agricultores periurbanos y el resto de la población.

107 En Cuba no se usa la frase “agricultura familiar”, sino la de “agricultura campesina”, que guarda mejor congruencia con la visión clasista de la revolución cubana.

108 Hasta el último Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), la agricultura era el único sector productivo en que estaba autorizada la propiedad privada de los medios de producción. Por esa razón a veces se habla de la agricultura campesina como el sector privado en la agricultura.



Agricultor cubano (foto de Bruno Locatelli, CIRAD)

## B. Contexto de la agricultura familiar en el país

### 1. Historia agraria y papel de la agricultura familiar

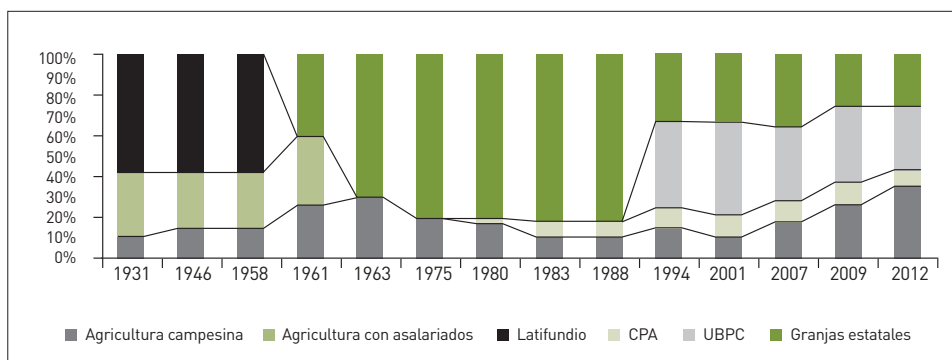
#### 1.1 Una agricultura familiar históricamente marginalizada

En Cuba, la agricultura campesina ha sido históricamente marginalizada en comparación con otras formas de producción a gran escala (latifundios, agronegocios, granjas estatales). La ruralidad se ha construido alrededor de “villas” y de los productos de exportación (azúcar, cítricos, tabaco). Después de la Revolución socialista, la articulación de la reforma agraria —que permitió a parceleros, campesinos o trabajadores agrícolas el acceso a la propiedad (Álvarez, 2006)— con profundas reformas sociales (alfabetización, reasentamiento colectivo, educación, becas de estudio, desarrollo de los servicios públicos en muchos centros urbanos), favoreció paradójicamente la movilidad social de los hijos de los campesinos, muchos de los cuales han trabajado fuera de la finca familiar (Jiménez Guethón y

al., 2003). Hasta el momento, la transmisión de la propiedad de la tierra solo puede ser hereditaria, y no se permite ningún mercado de la tierra. Hasta la década de 1990, la agricultura campesina parecía condenada a desvanecerse gradualmente.

Sin embargo, esta tendencia cambió con la caída del bloque socialista europeo, que acabó la especialización cubana en el azúcar (Valdés, 1997). La agricultura campesina, que mantuvo prácticas agrícolas de bajos insumos, fue crucial para la revitalización de una producción agrícola diversificada (Rosset y al., 2011), mientras que la agricultura estatal, que seguía el modelo intensivo de la Revolución Verde, se derrumbó. Las reformas de 1993 encaminadas a la descentralización (en particular en las políticas de comercialización y remuneración de los trabajadores) y a la desestatalización de la agricultura, mediante la transformación de las granjas estatales en cooperativas (las Unidades Básicas de Producción Colectiva Cooperativa, UBPC), también han fortalecido el modelo campesino de producción (Deere y al., 1994). Estas evoluciones explican el carácter complejo de las formas de producción en Cuba (figura 1, abajo).

**Figura 1. Repartición de la SAU en función de las formas de tenencia en Cuba en 1931-2012.**



Fuente: Marzin (2012), con base en los datos de Rafael Rodríguez (1959), Deere (1995), Douzant Renfield (1997), Valdés Paz (1997) y Piñeiro Harnecker (2012).

## 1.2 La agricultura familiar hoy en día: campesinos y nuevos productores, rurales o urbanos

La crisis alimentaria de 2008, junto con la desaceleración económica que debilita las exportaciones cubanas de materias primas, refuerza la necesidad de una estrategia de sustitución de las importaciones. El sector agropecuario privado produce el 57% de los alimentos consumidos en la isla con el 25% de las tierras cultivadas (Nova González, 2011a). Pero muchas tierras permanecieron ociosas, principalmente en las UBPC y las granjas estatales.

Esto explica por qué hoy en día el área cultivada por las agriculturas familiares cubanas es superior a su nivel histórico de desarrollo con más del 25% de la SAU. Este es el segundo pico histórico de la agricultura campesina. Aunque ninguna publicación hasta la fecha puede precisar los diferentes perfiles socioeconómicos de los beneficiarios de la redistribución de tierras, el Ministerio de la Agricultura estima que la mitad de ellos son agricultores que están expandiendo sus fincas, siendo la otra mitad nuevos productores. La mayoría de ellos refuerzan la dinámica de la agricultura urbana y periurbana. Pero podemos decir

que con este movimiento masivo, la agricultura familiar cubana ya no es exactamente una agricultura campesina, ni es totalmente rural.

## 2. Inserción de la agricultura en el resto de la economía

La agricultura cubana ocupa casi dos tercios del territorio, gracias a las inversiones hidráulicas que han permitido una fuerte extensión de la SAU. Esta progresión explica que la disponibilidad de tierra por habitante se ha mantenido, aunque la población total del país siguió creciendo hasta la década del 2000. La contribución de la agricultura al producto interno bruto (PIB) se redujo, al igual que todas las economías en transición hacia una economía de servicios (turismo, servicios médicos y otros). En la agricultura, el valor agregado expresado en USD constantes del 2000, solo ahora ha casi recuperado el nivel anterior al período especial. El período favorable para la agricultura de los años ochenta solo se repitió a fines de los años noventa, cuando se implementó una serie de medidas calificadas por Valdez Paz (1997) de una tercera reforma agraria. Por otra parte, el sector agropecuario es el mayor consumidor del recurso agua.

**Cuadro 1.**  
**Panorama económico de Cuba (1961-2011) y contribución de la agricultura.**

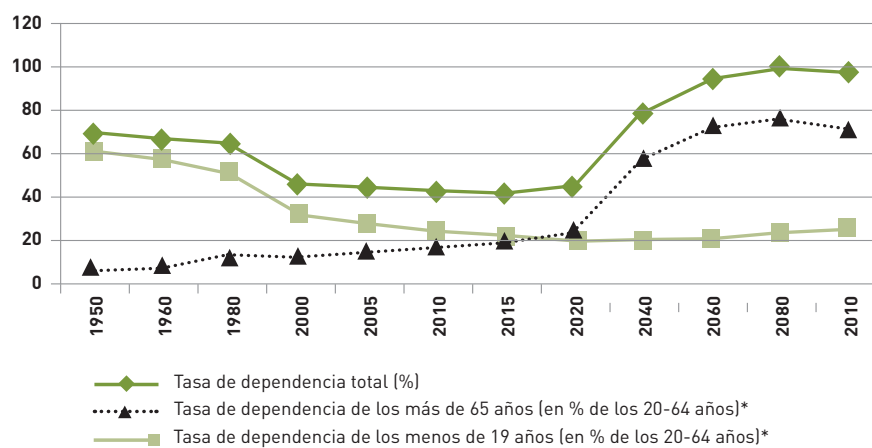
	1961	1971	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
<b>Agricultura</b>									
Tierras agrícolas (% área total)	33,1	47,2	55,3	60,1	62,9	61,6	62,0	62,3	62,3
Tierra arable por persona (ha/persona)	0,20	0,26	0,30	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32
% de población activa					24,9	25,1	21,7	20,0	19,7
% del PIB		13,3	13,3	13,6	13,3	9,7	8,5	4,5	5,0
Índice de la producción (base 100 =2004-2006)	89,1	85,5	116,8	121,8	133,4	89,3	110,9	79,8	79,8
Valor agregado por trabajador en la agricultura (USD constantes del 2000)			3427	4194	3155	2678	2975	2811	3902 *
Utilización de agua en la agricultura (% de la utilización total de agua)						51,16	74,65		74,65
Valor agregado en la agricultura (% del crecimiento anual)		8,6	19,5	1,5	-24,0	17,5	-1,2	-5,4	1,9
<b>Macroeconomía</b>									
Población (en millones)	7282	8856	9862	10 155	10 654	10 949	11 140	11 265	11 254
Población activa total (en millones)					4426	4648	4707	4871	5269
Población rural (% de población)	41,4	38,9	31,3	28,6	26,5	25,5	24,4	24,5	24,8
Desempleo total (% de la población)						7,60	4,10	1,90	3,20
Crecimiento del PIB		8,6	19,7	0,1	-10,7	7,8	3,2	12,1	2,1
Inflación (% anual)		11,86	-2,54	-3,91	-7,39	-2,67	0,46	10,36	1,03
<b>Indicadores sociales</b>									
Esperanza de vida al nacer	64,3	70,2	73,8	74,4	74,5	75,5	76,6	78,0	79,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en los datos del ONE y Banco Mundial 2014.

El contexto macroeconómico en que se desarrolla la agricultura está principalmente marcado por una estabilización de la población cubana, lo que se traduce por un envejecimiento de la población. El aumento de la población activa se explica esencialmente por la entrada de los jóvenes. A partir del año 2020, la población activa disminuirá fuertemente en relación con la

inactiva, lo que impactará tanto el dinamismo de la economía como el sistema de transferencias sociales (ver figura 2). Esta situación explica también en parte el bajo nivel de desempleo durante el periodo de ajuste del modelo económico. Los indicadores sociales siguen al mismo nivel que en los países desarrollados, como es el caso de la esperanza de vida al nacer.

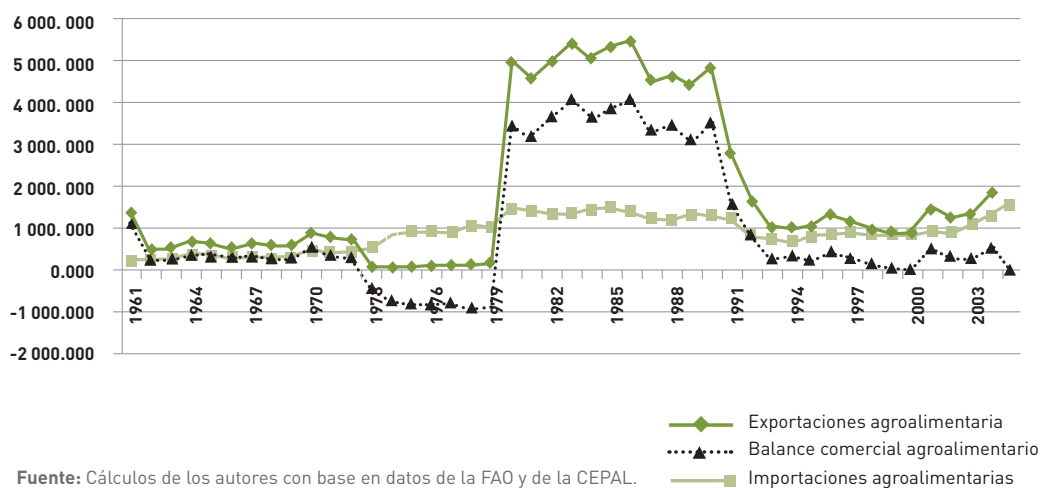
**Figura 2.**  
Ratio de dependencia en Cuba en 1950-2100.



Fuente: UNEP. World Prospects. Actualización 2012.

Finalmente, en la figura siguiente se puede notar que la agricultura todavía no ha recuperado el papel de proveedor de divisas que tenía en los años ochenta, dentro del sistema comercial socialista.

**Figura 3.**  
Balance comercial agroalimentario cubano en 1961-2005.



Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la FAO y de la CEPAL.

### 3. Papel de la agricultura familiar en la gestión del territorio

Más del 80% de la tierra en Cuba pertenece al Estado, que puede ofrecerla bajo forma de usufructo gratuito, ya sea a colectivos de productores (como las UBPC) o a individuos. Esta situación le permite controlar el uso de la tierra (el área boscosa paso así del 20% al 27% del área total del país entre los años 1990 y 2011) y proteger las áreas de interés ecológico (las áreas protegidas marinas y terrestres pasaron así del 2,7 % en 1990 a 9,9 % en 2011).

Cuba es parte de los países en los cuales las manifestaciones del cambio climático son sensibles: los periodos de frío durante el invierno han disminuido notablemente, las lluvias son frecuentemente más intensas que 30 años atrás y las sequías más severas. El sistema de planificación facilita de una parte la prevención (reducción de los cultivos en las áreas del territorio con mayor declive y la multiplicación de las presas, por ejemplo) y de otra parte las medidas de emergencia en caso de evento climático extremo (desplazamiento de la población durante un huracán, financiamiento de la reconstrucción después...).

El colapso del bloque soviético impactó fuertemente a las zonas rurales cubanas, que han sufrido particularmente el deterioro del sistema de transporte público. Pero los servicios sociales se han mantenido (salud primaria, educación de base) o mejorado (por ejemplo, con las sedes universitarias municipales que facilitan el acceso de los jóvenes y trabajadores rurales a la educación superior).

Globalmente, el paisaje cubano sigue siendo segregado entre urbes densas y zonas rurales poco pobladas. El 75% de la población habita en zonas urbanas y semiurbanas y el 25% en zonas rurales

El sistema de organización del territorio ha favorecido la concentración de la población en las sedes municipales o en las capitales provinciales. Existen pocas casas aisladas en el campo, que sigue principalmente dedicado a las actividades agrícolas.

## C. Espacio político de la agricultura familiar en la política agraria

### 1. Características de la política específica para la agricultura familiar

#### 1.1 Definición y delimitación de la categoría agricultura familiar

Al igual que en la mayoría de los países que mantienen un régimen socialista, la definición de la agricultura familiar en Cuba se refiere a la privacidad de todos o parte de los medios de producción. Sin embargo, las formas de producción son múltiples y complejas. Las cooperativas de crédito y servicios (CCS), los usufructuarios y los campesinos independientes pueden ser considerados como familiares, en el sentido de Tchayanov (1990) o Bélières y al. (2013), por las siguientes razones: i) no movilizan de manera permanente una mano de obra asalariada, y ii) la gestión de los medios de producción, caracterizada por una intrincación de lo productivo y de lo doméstico, sigue una racionalidad distinta a la empresa capitalista.

Las otras formas de producción, sean cooperativas (UBPC y CPA) o granjas estatales, corresponden a una forma particular de la agricultura empresarial, diferenciándose por la propiedad del capital (privado colectivo: CPA; estatal: granjas estatales; o mixta: UBPC). El cuadro 2 intenta presentarlas:



**Cuadro 2.**  
**Formas más importantes de la tenencia en Cuba.**

	Granjas estatales	Unidad Básica de Producción Cooperativa (UBPC)	Usufructuarios independientes	Cooperativa de Producción Agropecuaria (CPA)	Cooperativa de Crédito y Servicios (CCS)	Campesinos independientes
<b>Suelo</b>	Estatat	Estado otorgando un usufructo gratuito	Estado otorgando un usufructo gratuito	Colectiva, de los cooperativistas	Individual, productores Usufructuarios	Individual, de los productores
<b>Otros medios de producción</b>	Estatat	Colectiva, de los cooperativistas	Individual, de los productores	Colectiva, de los cooperativistas	Colectiva, de los cooperativistas	Individual, de los productores

Fuente: Marzin, 2013.

Antes del triunfo de la Revolución, existían cooperativas en el sector del transporte, mientras el mundo agrícola estaba más bien estructurado en forma de asociaciones (Piñeiro Harnecker, 2012). Los tres tipos principales de cooperativas de producción que estructuran el campo cubano son las siguientes:

- Cooperativas de crédito y servicios (CCS). Ellas fueron creadas poco después de la segunda reforma agraria (1963) para facilitar la organización de los beneficiarios. Los agricultores son propietarios de sus tierras, cultivan de manera independiente su finca, pero se unen para la compra de ciertos equipos, así como para la comercialización de algunos de sus productos (Rivera Rodríguez *et al.*, 2006). Desde la década del 2000, algunas de ellas son consideradas “fortalecidas”, si han contratado, entre otros, a un contador y un administrador para su gestión.
- Cooperativas de producción agropecuaria (CPA). Su estatuto fue creado después del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1975, específicamente en el V Congreso de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) en mayo de 1977. Los agricultores privados han unido sus tierras, así como otros medios de producción que se han convertido en propiedad

privada colectiva. La organización del trabajo es también colectiva. Después de una fase de centralización, similar a lo conocido en las granjas estatales, se crearon subunidades con más autonomía. Estas cooperativas de producción pueden exceder el millar de hectáreas cultivables.

- Unidades básicas de producción colectiva cooperativa (UBPC). Fueron creadas a partir de 1993 y respondieron a la necesidad de descentralizar las granjas estatales (Pérez Rojas y Echevarría León, 2006). La tierra pertenece al Estado, que la otorga en usufructo al colectivo de trabajadores de la estructura cooperativa. Los otros medios de producción pertenecen a la colectividad. Al igual que las CPA, la descentralización progresiva tiende a crear subunidades más pequeñas con más autonomía (Nova González, 2004).

Todas esas cooperativas son cooperativas de producción. Sin embargo, durante 1978 y 1979, se experimentó con once uniones de cooperativas municipales agrícolas (UCMA). Estos grupos cooperativos (CCS y CPA) se encargaron de desarrollar funciones de apoyo (adquisición de insumos, asistencia técnica, comercialización) para las cooperativas miembros de la agrupación. El experimento se acortó debido a que causaba cierta superposición con las funciones

de las empresas estatales responsables de las mismas funciones. Hasta el momento, han sido las únicas experiencias de cooperativas de segundo grado desde el inicio de la Revolución. Se plantea la posibilidad de repetir la experiencia, bajo formas adaptadas al nuevo contexto socioeconómico.

La clasificación de los productores en Cuba no cuadra exactamente con la categoría de los agricultores familiares, ni tampoco con la de agricultura campesina. Pero podemos sintetizarla de la siguiente manera:

- i. Los productores independientes y miembros de la CCS en general corresponden a la categoría de los agricultores familiares. De hecho, corresponden al modelo de la agricultura familiar: mano de obra principalmente familiar, propiedad privada de la mayor parte de los medios de producción, incluida la tierra, y existe una posibilidad de transmisión intergeneracional de estos medios de producción.
- ii. Las CPA, las UBPC y las granjas estatales funcionan bajo las reglas de las empresas, con trabajo asalariado. Estas empresas difieren entre sí y con las empresas capitalistas por la propiedad del capital, que puede ser estatal, privada, colectiva o mixta.
- iii. Por último, emerge la reciente figura de los usufructuarios. Globalmente, la mitad de los 180 000 beneficiarios son campesinos que han recibido tierras suplementarias a las que tenían; los demás son nuevos productores. Ellos corresponden a una nueva categoría de productores que no tienen la propiedad privada de la tierra, pero sí un acceso asegurado a mediano plazo, y que no están completamente integrados en una dinámica familiar, porque el resto de la familia sigue trabajando fuera de la agricultura.

En casi todos los casos, la situación cubana tiene otra característica muy interesante: la movilidad

profesional de los productores en la trayectoria ocupacional. Esto se explica tanto por el nivel bastante limitado de las inversiones en la producción agrícola hoy en día, como por el fuerte desarrollo del empleo asalariado.

## **1.2 Una productividad de los factores de producción más alta en el sector campesino**

Se ha reconocido desde el colapso del bloque soviético que la agricultura privada individual (productores independientes y CCS) tiene una eficacia superior a otras formas de producción (Nova González, 2011a). Las CPA tienen más dificultades, por lo general relacionadas con la dotación en factores de producción (recursos naturales, inversiones en riego, cultivos protegidos o mecanización). La productividad del trabajo es menor que en el sector campesino individual y, por lo tanto, los niveles de remuneración. Las condiciones de vida y trabajo son generalmente más difíciles que en el conjunto de las zonas rurales, lo que explica en parte la inestabilidad laboral —que puede pasar del 20% anual— de este tipo de cooperativas donde los trabajadores se sienten más asalariados que dueños. El dinamismo del mercado laboral cubano contribuye también a explicar esta alta inestabilidad.

## **1.3 Una situación específica en Cuba: una baja productividad de los factores de producción, pero un nivel de remuneración que puede lograr altos niveles en la agricultura familiar**

Por falta de inversión significativa por más de 20 años, la agricultura cubana no posee altos niveles de mecanización. La flota de tractores aún en funcionamiento se utiliza principalmente para el transporte de los trabajadores (que no residen generalmente en el sitio donde trabajan, sino en los pueblos vecinos). La tracción animal está ampliamente difundida en los trabajos de labranza

(bueyes) y el transporte (caballos). Muchas de las prácticas culturales son manuales. Esto explica la muy baja productividad del trabajo en la agricultura cubana. Algunos datos de las cooperativas (Deere *et al.*, 1995) permiten estimar que la productividad en el sector ganadero lechero varía de alrededor de tres mil hasta diez mil litros de leche por trabajador, mientras las ventas anuales por trabajador varían de USD300 a USD500, lo que representa diez salarios mensuales promedios. Esto explica por qué los salarios de los productores agrícolas, aunque muy variables, se encuentran en la franja superior de los ingresos de Cuba (2-3 veces el ingreso promedio —USD30 mensual—, a veces mucho más en el sector de la producción de viandas y vegetales). Esta remuneración posiblemente alta en la agricultura urbana y suburbana es lo que explica el éxito de la redistribución de la tierra. Sin embargo, esta dinámica es muy frágil. En primer lugar, los altos precios agrícolas de hoy pueden bajar por decisión gubernamental (fijación de precios máximos) o por los mecanismos de la oferta y la demanda. Los márgenes de progreso son enormes en la productividad agropecuaria, pero necesitan inversiones que serán factibles cuando converjan las dos monedas en circulación en Cuba. De hecho, los precios de los productos agrícolas todavía no incluyen el costo real de los insumos y equipos, que siguen siendo altamente subsidiados por el sistema de doble moneda (moneda nacional y moneda convertible).

El modelo económico cubano articula una coordinación jerárquica que sigue siendo fuerte con la introducción paulatina de mecanismos de economía de mercado. Esta coexistencia de ambos mecanismos se explica por la dificultad de basarse solo en los mecanismos de mercado, mientras exista una escasez de la producción agropecuaria, lo que podría conducir a que los precios agropecuarios se disparen en la isla. Las formas de tenencia de la tierra y la coexistencia de modos de coordinación explican que el modelo cooperativo haya jugado y seguirá teniendo un papel clave en la evolución de la agricultura cubana.

## 2. Origen, antecedentes, socio-génesis y trayectoria institucional de la política

### 2.1 Redes y coaliciones que promovieron la política agraria o para la agricultura familiar

*- Papel de los movimientos sociales agrarios en la promoción de la política*

La ANAP ha ganado un espacio político en la sociedad cubana, gracias al papel de los campesinos en la Sierra Maestra, antes de la Revolución. Las razones de este apoyo son numerosas: la explotación de los trabajadores, los abusos del poder político y la dependencia casi total de los arrendatarios y aparceros respecto de los dueños, entre otras. En las zonas controladas por el Ejército Rebelde, poco a poco se hizo una primera redistribución de la tierra, lo que dio credibilidad al discurso de las tropas revolucionarias sobre la reforma agraria. Por otra parte, las leyes de la reforma agraria han permitido una redistribución de la tierra. Los beneficiarios han creado la ANAP, que representa los intereses de un subsector económico (el de los campesinos), que hasta hace poco era el único que tenía propiedad privada de sus medios de producción. Con el tiempo, esta asociación ha pasado a jugar un doble papel: el de defensa de los intereses de los campesinos y el de supervisión política.

*- Las dos reformas agrarias del inicio del triunfo de la Revolución*

En vísperas del triunfo de la Revolución en enero de 1959, el área ocupada por fincas de menos de 50 ha era aproximadamente el 20% del territorio nacional (Deere *et al.*, 1995). Alrededor de 100 000 de estas 160 000 fincas tenían una relación precaria con la tierra, bajo diferentes formas de arrendamiento y aparcería.

Tras el triunfo de la Revolución, se promulgó inmediatamente la primera Ley de Reforma Agraria. Se expropiaron las fincas de más de 402 ha, aunque cada uno de los latifundistas podía

conservar tierra hasta este límite. Las tierras expropiadas han sido redistribuidas (una pequeña parte) o han pasado a estar bajo la gestión del Estado (la mayoría). Una especificidad cubana —ligada a la larga historia colonial— es que gran parte de los obreros que trabajaban en las empresas agrícolas capitalistas expropiadas han preferido seguir trabajando como asalariados del Estado que establecerse como campesinos (Rafael Rodríguez, 1959). Si después de la primera reforma agraria el sector privado conservaba el 54% de la tierra, la agricultura campesina solo representaba el 25%.

La convivencia en el sector agrícola privado de dos clases antagonistas resultó conflictiva: los grandes y medianos propietarios, por un lado, intentaban mantener el control político de las zonas rurales, y por otro lado, los pequeños agricultores y aparceros apoyaban en gran medida el proceso revolucionario. Los intentos de la contrarrevolución de la época, con el apoyo de los Estados Unidos, fueron impulsados en gran parte por los terratenientes. Para limitar estos riesgos políticos evidentes, en 1963 fue promulgada una segunda Ley de Reforma Agraria, mediante la cual el tamaño máximo de las fincas se limitaba al tope de 67 ha. Fue también el momento durante el cual se creó la ANAP, como órgano político de liderazgo de este sector económico. Por lo tanto, la mayoría de los antiguos terratenientes optó por abandonar sus tierras, porque no quería renunciar al trabajo asalariado o la aparcería en sus fincas. Otra razón tiene su origen en la ley sobre los bienes inmuebles que impidió que los propietarios tuvieran dos casas propias. Los propietarios urbanos de bienes rurales tuvieron que elegir entre la casa en la ciudad y la casa de campo. Muchos de ellos prefirieron quedarse en la ciudad, no solo por el valor de su casa, sino también por la educación de sus hijos o la mejor calidad de los servicios que ofrece la ciudad.

Después de la segunda Ley de Reforma Agraria, 100 000 agricultores se han beneficiado de la reforma agraria. Ellos controlan el 29% de la

tierra, mientras que el 71% se encuentra bajo la gestión del Estado. A nivel nacional, el latifundio se erradicó (Garea y La O Sosa, 2001). La propiedad privada es estrechamente regulada: no existe un mercado de las tierras, y solo el Estado la puede adquirir; la propiedad privada solo se puede transmitir a los herederos directos, si continúan trabajando la tierra. Está claro que el Partido Comunista de Cuba consideró en este tiempo que se daría una transferencia progresiva de las tierras del sector privado hacia la esfera de producción socialista (Rodríguez, 1959). La creación de las CPA a partir de 1977 ilustra esta tendencia histórica.

#### *- Las reformas de 1993*

El derrumbe de la Unión Soviética interrumpió esta tendencia. Durante los años setenta y ochenta, la agricultura campesina no se había beneficiado tanto de la Revolución Verde como las granjas estatales: su mecanización no estaba tan desarrollada, su acceso a los insumos estaba más limitado (Douzant-Rozenfield, 2002). Esta situación había permitido mantener itinerarios técnicos más autónomos y con un menor consumo de insumos. Al entrar en el “período especial en tiempo de paz”, la agricultura campesina estaba mejor preparada para enfrentar los nuevos desafíos del campo cubano. Se promovieron reformas importantes que autores como Valdez Paz (1997) han calificado como de la tercera reforma agraria. La agricultura tuvo que cambiar el modelo de especialización productiva (caña de azúcar, tabaco), repensar su modo de inserción en la economía internacional y reorientar la producción nacional (CEPAL, 2010). Las principales medidas de estas reformas son las siguientes:

- i. La reforma de la vinculación del hombre a la tierra. Para aumentar la producción, se emprendió una descentralización de la producción agrícola. La mitad de las granjas estatales fueron transformadas en cooperativas (UBPC), con tierras concedidas en usufructo gratuito por el Estado. La mayoría de

las UBPC fueron descentralizadas en unidades menores (vaquerías o fincas), donde trabajaban pequeños grupos, a veces familiares. Además, en las zonas urbanas, se asignaron tierras sin cultivar a agricultores privados. Estos productores podían unirse a cooperativas. Integraban la ANAP, lo que explica la creciente evolución del número de sus miembros.

- ii. La reforma de la vinculación del hombre con la producción. El sistema de remuneración anterior al período especial estaba caracterizado por las pocas diferencias de salarios. Se ha decidido integrar la posibilidad de completar el salario de base con una parte variable ligada a la superación de los objetivos anuales de producción.
- iii. La reforma de la comercialización mediante la reapertura de los agromercados, que han permitido la modulación salarial, porque se complementaron así las ventas al sistema estatal de acopio. Los precios de los agromercados son establecidos por la oferta y la demanda (Rosemberg, 1992).
- iv. La reforma de la despenalización de la posesión de las divisas en territorio cubano. Concebida para luchar contra el mercado paralelo del dólar, esta reforma ha permitido que los agricultores que ganaban un mejor salario tengan acceso a la moneda convertible y a los productos de consumo vendidos en esta divisa en las tiendas de recuperación de divisas (TRD).

El sector privado agrícola supo aprovechar estas reformas. Al final de los años noventa, generaba más de la mitad de la producción, con el 20% del área productiva. A pesar del aumento de la producción, los precios libres seguían elevados en los agromercados, lo que generaba insatisfacciones sociales e inequidades salariales que no estaban reguladas por un impuesto sobre la renta, que no fue creado sino hasta en los últimos años. Por tanto, a partir de los años 2000 las autoridades

han promovido una serie de correcciones que atemperan algunas de las orientaciones iniciales. Entre otras, se pueden citar las siguientes:

- i. Los “mercados topados estatales”, que compiten con los agromercados para limitar los aumentos de precios.
- ii. El fin de la autorización de la comercialización directa al sector turístico, por parte de los productores.
- iii. Un mayor control de la comercialización en las CSS a través de la contratación de un administrador asalariado encargado de la centralización de la venta de los miembros de la cooperativa. Este movimiento, llamado de fortalecimiento de las cooperativas, fue organizado por la ANAP.
- iv. El desarrollo del movimiento de la agricultura urbana (Altieri *et al.*, 1999), que fue lanzado para limitar el transporte de las mercancías agrícolas y luchar contra el subempleo urbano. El éxito de la agricultura urbana se explica, en gran parte, por la prioridad de la que se ha beneficiado en las inversiones.

#### - Las reformas de 2008-2013

La crisis alimentaria mundial del 2008 provocó un fuerte aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas. Ese año, la importación de alimentos le costó a Cuba EUR1850 millones. Las dificultades presupuestarias del Estado cubano han conducido a las autoridades a concentrar paulatinamente la ayuda alimentaria de la canasta básica en la parte de la población que más lo necesita. Se traduce en la reducción a la mitad de las cantidades subvencionadas de frijoles, garbanzos y sal distribuidos mensualmente a la población cubana (Mesa-Lago y Vidal-Alejandro, 2009). Consecuentemente, existe una necesidad absoluta de aumentar la producción, vía la implementación de una estrategia de sustitución de importaciones. El gobierno eligió un crecimiento extensivo de la producción, mediante el aumento del área cultivada. Se decidió redistribuir las tierras agrícolas ociosas a través de usufructo gratuito.

## 2.2 Cuadro jurídico

- Decreto-Ley N.º 259 del 10 de julio 2008

Este decreto define los mecanismos del usufructo:

- i. Las tierras adjudicadas son propiedad del Estado y estaban ociosas (artículos N.º 1 y 9).
- ii. El usufructo tiene una validez de un máximo de diez años para los individuos, renovable, y de 25 años para las personas jurídicas (artículo N.º 2), también renovable.
- iii. El usufructo no puede ser transmitido a terceros ni a los herederos (artículo N.º 4).
- iv. La superficie máxima otorgada es de 13,42 ha (una caballería) para aquellos que aún no son agricultores. Esta superficie se puede aumentar para los agricultores activos, si la finca no pasa de 40,2 ha (artículo N.º 6).
- v. Las tierras son entregadas a personas naturales (jubilados, sin vínculo laboral o trabajadores por cuenta propia, principalmente) y a personas jurídicas (empresas).

Delgado Guerra (2012) señala que los beneficiarios del usufructo que no son campesinos (la mitad) mantienen mayoritariamente su residencia en la ciudad, y una minoría tiene una carrera anterior relacionada con la agricultura. Son de todas las edades, aunque más jóvenes que la media de la población agrícola. El efecto de la redistribución de tierras sobre la producción agrícola es aún limitado, debido a que muchos de estos nuevos usufructuarios tienen pocos medios de producción, y se les dio tierras que no son inmediatamente cultivables (especialmente aquellas infestadas de marabú<sup>109</sup>). Al 31 de octubre de 2012 (Delgado Guerra, 2012), 172 000 personas físicas y 2200 personas jurídicas eran beneficiarias de un usufructo de 8,75 ha en promedio, correspondiendo a un área total de 1 523 000 ha. Esta área corresponde al 15% de la SAU cubana.

- Decreto-Ley N.º 300 del 20 de septiembre de 2012

El Decreto-Ley N.º 300 completa el Decreto-Ley N.º 259. Aumenta el límite máximo del tamaño de una finca de 42 a 67 ha. Este cambio en el tamaño de las tierras puestas a disposición implica el desarrollo del trabajo asalariado agrícola o de la mecanización, porque una familia no puede enfrentar con trabajo manual o tracción animal tal área de cultivos. La distribución de tierra es mayormente ubicada en las zonas urbanas o cerca de la periferia urbana.

Dicho decreto-ley obliga al usufructuario a incorporarse en alguna estructura cooperativa (CCS, UBPC o CPA). En el caso de una UBPC o una CPA, puede elegir su forma de participación (trabajo individual o colectivo). La integración de nuevos socios, con estatutos a veces diferentes de los otros miembros, puede conllevar cambios en las propias cooperativas.

Una novedad importante del Decreto-Ley N.º 300 es la autorización dada a los beneficiarios para construir una casa o edificios productivos en la tierra concedida. Estas construcciones son transmisibles a los herederos, si continúan viviendo y trabajando en la finca. Esta medida puede facilitar la estabilidad de los nuevos agricultores (Linton Page, 2010).

- La evolución de las UBPC

En agosto de 2012, la resolución 574/12 actualizó las normas de funcionamiento de las UBPC. Les permite obtener personalidad jurídica plena, incluida la apertura de cuentas bancarias en pesos convertibles. Tienen acceso directo al banco para los créditos. Las relaciones comerciales con el Ministerio de Agricultura son normadas con contratos específicos, que abarcan tanto el suministro de insumos como la comercialización

109 *Dichrostachys cinerea*.



de los productos. La designación de los representantes se hace de manera independiente del Ministerio de Agricultura. Se generaliza el enfoque general de desconcentración en los colectivos más pequeños.

*- Las orientaciones del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba para la agricultura*

Las finalidades de la agricultura, tal como se definieron en los lineamientos del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, se refieren a la producción de alimentos baratos para la población cubana (artículos 68, 71 y 190); el ahorro de divisas a través de la sustitución de importaciones (artículo 184); la ampliación y diversificación de sus exportaciones habituales (tabaco, ron, azúcar: artículos 194, 195 y 209); la generación de empleos (artículo 197) y la posible producción local mediante los consejos populares (artículos 37 y 205). Sin embargo, el VI Congreso confirmó el papel del sector privado en la producción agrícola (artículo 2), así como los usufructos concedidos para fomentar la inversión (artículo 189).

Por primera vez, la reforma del modelo económico en la agricultura abarca toda la cadena productiva, y no solo la producción. Así, se programa la creación de tiendas de insumos agrícolas (artículos 182 y 183). El acceso a los insumos es una condición sine qua non de una mayor productividad en la agricultura cubana. Sin embargo, su suministro dependerá, al menos en primera instancia, de la capacidad de importar insumos y equipos y, por lo tanto, el equilibrio de las cuentas externas. También se programa la inversión en la agricultura convencional (incluyendo la petroquímica agrícola: la producción de fertilizantes nitrogenados y plaguicidas) (artículos 228 y 230).

Se introdujo el concepto de cooperativa de segundo grado (artículo 29), que permitirá que las cooperativas de producción (las de primer grado) compartan las funciones que no lograban atender por sí solas (asesoramiento técnico,

mercadeo, compras en grupo y mecanización compartida, entre otras). Además, las cooperativas serán más independientes del Ministerio de Agricultura que en el pasado (artículo 180), con la finalización de los subsidios sistemáticos en caso de déficit.

Por último, la organización del sistema de investigación e innovación agrícolas implica una mayor interacción con los usuarios sobre los resultados de la investigación (artículo 134). Se desarrolla una visión sistémica de la innovación (artículo 136).

La organización del sector agrícola también sufrirá cambios. El artículo 17 pone fin a los subsidios anuales que han permitido evitar la quiebra de muchas empresas estatales o cooperativas. En caso de quiebra, estas empresas no serán nacionalizadas. Si la política fiscal especial y favorable que se aplica a la agricultura para promover la producción se mantiene (artículos 58, 59 y 61), las cooperativas estarán sometidas, al igual que las otras entidades económicas, al nuevo impuesto sobre las actividades económicas (artículo 21).

Todos los lineamientos van a sufrir un proceso de negociación ante de su implementación paulatina.

### 3. Políticas sociales o ambientales

Una serie de políticas gubernamentales tienen un efecto indirecto sobre el sector cooperativo privado:

- i. En primer lugar, los enormes esfuerzos de formación, tanto inicial como permanente, tienen un efecto claro sobre la movilidad profesional de los trabajadores cubanos. Pocos cubanos han trabajado en una sola empresa o ministerio. Esta característica también afecta a la agricultura familiar: los hijos de los campesinos trabajan fuera de la finca durante algunos años antes de asumir la responsabilidad de la finca familiar.

- ii. El desarrollo de la infraestructura (educación, salud, vías, etc.) en las zonas rurales provocó una concentración del hábitat rural en torno a estos servicios. Esta dinámica es una continuidad de la historia agraria de Cuba, donde la importancia de las “villas” siempre ha sido primordial.
- iii. La igualdad entre hombres y mujeres es un verdadero éxito en la sociedad cubana en su conjunto, pero se ha introducido poco en el sector agrícola que ha seguido siendo bastante “masculino”.

## D. Impacto de las políticas agrarias sobre la agricultura familiar y prospectiva

Las adaptaciones del modelo socioeconómico cubano se reflejan en el sector agrícola, y tendrán probablemente un efecto a largo plazo sobre las dinámicas agrarias.

### 1. El desarrollo local: autoridades locales responsables de la cohesión social

Un papel nuevo e importante fue otorgado a las autoridades de los gobiernos locales: la planificación territorial (artículo 5), y respecto de la agricultura, la posibilidad de desarrollar la producción adicional de alimentos (artículos 37 y 205) o las actividades turísticas (artículo 243) para compensar la falta de oferta de trabajo en el territorio. Estas actividades podrán financiarse, entre otras cosas, con la introducción de impuestos sobre las empresas (artículo 21).

### 2. Margen de progreso para la productividad

Existe un enorme potencial de mejoramiento de la productividad en la agricultura cubana (Douzant-Rozenfeld, 2002), por cuanto la

escasez de inversiones durante los 25 últimos años ha reducido dramáticamente la productividad del trabajo en la agricultura. La política de sustitución de importaciones de alimentos debe propiciar un mayor acceso a los insumos agrícolas en las tiendas especializadas. Las pérdidas posteriores a la cosecha podrán reducirse gracias al vínculo más fuerte entre la producción agrícola y el procesamiento artesanal e industrial. El sistema de comercialización podrá mejorarse mediante una mayor eficiencia del transporte de carga. Estas funciones (suministro, procesamiento, transporte y, en un grado menor, el mercadeo) siguen siendo responsabilidad del Estado. Existen experimentaciones para identificar cuál podría ser la repartición de las responsabilidades entre el Estado, los gobiernos locales y las cooperativas.

### 3. ¿Propiedad privada, individual o colectiva?

Las necesidades de inversión en la agricultura son enormes para la mecanización, la motorización, la infraestructura en la producción agrícola o ganadera, el almacenamiento de los productos agrícolas y su procesamiento. Estas inversiones son esenciales para aumentar la productividad del trabajo y, a su vez, para garantizar un aumento de la remuneración del trabajo.

Si está claro que se planifica la reducción de la participación del Estado en la producción en los próximos años, queda pendiente la cuestión importante de la forma de propiedad en la agricultura (Nova González, 2011a): ¿individual (tipo CCS) o colectiva (tipo CPA)? Las CCS han mostrado su superioridad productiva en un entorno específico: la falta de insumos, la escasez de equipos. Sin embargo, si las restricciones a la inversión se reducen, las formas colectivas de propiedad podrían tener ventajas comparativas, no solo gracias a las economías de escala en la agricultura convencional, sino también en la organización del trabajo o en la calidad de vida (Mesa-Lago y Vidal-Alejandro, 2011).



Es evidente que el contenido de las futuras regulaciones que rigen las cooperativas desempeñará un papel fundamental en la evolución de estas dos formas distintas del movimiento cooperativo cubano (Piñeiro Harnecker, 2011): los modos de imposición (y los niveles de exención de impuestos) y las diferencias impositivas entre el autoempleo y el empleo asalariado influirán en estos cambios.

## E. A modo de conclusión

La experiencia cubana es interesante por tres razones:

- i. En primer lugar, muestra la capacidad de resistencia y flexibilidad de la agricultura familiar, que coexistió con los empleadores y las formas capitalistas o estatales (hasta 1959); ha sobrevivido a una nacionalización gradual de la agricultura (1959-1993) y formó el corazón de la dinámica agrícola cubana durante los últimos 20 años.
- ii. Además, las sucesivas reformas en lo referente a la tierra han demostrado el papel fundamental de esta en la evolución de la agricultura. La experiencia cubana demuestra que muchas innovaciones institucionales son posibles, tanto en el desarrollo de la propiedad colectiva como en la garantía de los derechos del usufructuario. En cada una de estas dos situaciones, la agricultura familiar ha desarrollado formas específicas de adaptación que confirman el lugar central de la articulación de las esferas productivas y familiares y la situación especial del trabajo y su remuneración en estas formas de producción.
- iii. Por último, la alta movilidad de los trabajadores cubanos es, probablemente, una fortaleza de la capacidad de innovación agrícola (alrededor de la agroecología, de la agricultura urbana, de la experimentación campesina, de la selección participativa, etc.), que proporciona respuestas dinámicas a los impulsos estatales.

## Bibliografía

- Altieri M.A.; Companioni N.; Canizares K.; Murphy C.; Rosset P.; Bourque M.; Nicholls C.I. 1999. The Greening of the "Barrios": Urban Agriculture for Food Security in Cuba. *Agriculture and Human Values*, 16 (2): 131-40. <URL: <http://www.springer-link.com/content/q271877700x43578/fulltext.pdf>>.
- Álvarez Licea, M.D. 2006. Estructuras de producción y sostenibilidad en la agricultura campesina. In Fúnez, F.; Pérez, N. eds. *Transformando el campo cubano*. La Habana, Cuba, ACTAF.
- Bélières, J.F.; Bonnal, P.; Bosc, P.M.; Losch, B.; Marzin, J.; Sourrisseau, J.M.; Baron, V.; Loyat, J.; Etienne, G.; Lutringer, C.; Faysse, N.; Leonard, E. 2013. Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques. Montpellier, Francia, CIRAD. Informe para AFD, MAE y MAAF.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. Situación económica de CUBA. Santiago, Chile. 8 p.
- Deere, C.D.; Pérez, N.; González, E. 1994. The view from below: Cuban agriculture in the 'special period in peacetime'. *Journal of Peasant Studies* 21(2):194-234.
- Deere C.D. 1995. Household Incomes in Cuban Agriculture: A Comparison of the State, Co-operative, and Peasant Sectors. *Development and Change*, 26 (2): 209-34.
- Delgado Guerra, S. 2012. Decreto-Ley 300: una inyección a la productividad. Periódico Granma. La Habana, Cuba. Año 16. Número 295. 25 de octubre de 2012.
- Douzant-Rosenfeld D. 1997. L'approvisionnement alimentaire à Cuba : les producteurs entre l'Etat et le marché. *Cahiers Agricultures*, 1997, vol. 6, p. 275-287.
- Douzant-Rozenfield, D. 2002. Les défis du développement de l'agriculture cubaine. *Les Cahiers des Amériques latines* 31-32:21.
- Garea Alonso J.M.; La O Sosa M. 2001. Reforma agraria: la experiencia cubana. Roma: FAO, 2 p.
- González, C.A.M. 2010. Ensayo crítico sobre el cooperativismo agrícola en Cuba. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. N°135. Agosto del 2010
- Jiménez Guethón, R.; Almaguer Guerrero, R. 2003. El cooperativismo cubano: historia, presente y perspectivas. *UniRcoop* 1(2):178-200.
- Linton Page, T. 2010. Can the State Create Campesinos? A Comparative Analysis of the Venezuelan and Cuban Repeasantization Programmes. *Journal of Agrarian Change* 10(2):251-272.
- Marzin, J. 2012. Réforme économique ou cure de minceur du modèle social? Les orientations du VIe congrès du Parti Communiste Cubain. *Cahiers des Amériques Latines* (67):10.
- Marzin J. 2013. Les leçons et les enjeux du mouvement coopératif agricole a Cuba. *Revue internationale de l'économie sociale, RECMA*, (328): 63-74.
- Mesa-Lago, C.; Vidal-Alejandro, P. 2011. The Impact of the Global Crisis on Cuba's

- Economy and Social Welfare. *Journal of Latin American Studies* 42(04):689-717.
- Nova González, A. 2004. El cooperativismo: línea de desarrollo en la agricultura cubana 1993-2003. In XXV International Congress of the Latin American Studies Association (octubre 6-8). Las Vegas, Nevada, Estados Unidos.
- Nova González, A. 2011a. La propiedad en la economía cubana. *Revista Temas*, 11 de julio. Disponible en [http://www.temas.cult.cu/catalejo/economia/Armando\\_Nova\\_2.pdf](http://www.temas.cult.cu/catalejo/economia/Armando_Nova_2.pdf).
- Nova González, A. 2011b. Valoración del impacto de las medidas más recientes en los resultados de la agricultura. In Pérez Vilanueva, O.E. Political economy of change in Cuba. Nueva York, Bildner Center for Western Hemisphere Studies, The Graduate Center, The City University of New York. p. 87-104. Disponible en <http://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2011/09/2011-09-21-PE-changeCuba-2.pdf>.
- Pérez Rojas, N.; Echevarría León, D. 2006. Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa cubanas (1993-2003). Análisis para un debate. In de Grammont, H.C. comp. La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, CLACSO. p. 243-259.
- Pérez, N.; García, M.; *et al.* 1994. Autogestión y participación en las Unidades Básicas de Producción Agropecuaria (UBPC). La Habana, Cuba, Universidad de La Habana. EER, Departamento de Sociología.
- Piñeiro Harnecker, C. ed. 2011. Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba. La Habana, Editorial Caminos.
- Piñeiro Harnecker, C. 2012. La contribución de las cooperativas para la actualización del modelo económico cubano. In Nova, A. Miradas de la economía cubana. La Habana, CEEC.
- Rafael Rodríguez C. 1959. La Reforma agraria en Cuba. Fundamentos, marzo del 1959, n. 151, p. 8.
- Rivera Rodríguez, C.A; Labrador Machín, O.; Alfonso Alemán, J.L. 2006. El cooperativismo agropecuario: una vía para el desarrollo económico, productivo y social en el modelo económico cubano. *Revista de Ciencias Sociales* 12(2):223-236. Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia.
- Rosenberg J. 1992. Cuba's free-market experiment: los mercados libres campesinos, 1980-1986. *Latin American Research Review*, 27 (3): p.51-89. Policy & Planning (General) (EE120).
- Rosset, P.M.; Machín Sosa, B.; Roque Jaime, A.M.; Ávila Lozano, D.R. 2011. The campesino-to-campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies* 38(1):161-191.
- Tchayanov A. 1990. L'organisation de l'économie paysanne. Paris: Librairie du regard, 344 p.
- Valdés Paz, J. 1997. Procesos agrarios en Cuba 1959-1995. La Habana, Editorial de las Ciencias Sociales.